

Data de aprovação: ____/____/____

INTERVENÇÃO ESTATAL NA PROPRIEDADE: UMA ANÁLISE DOS DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM OITICICA NA REGIÃO DO SERIDÓ/RN.

Caio Luiz de Souza Araújo¹

Ana Cláudia Costa Aguiar²

RESUMO

A propriedade privada, em certos casos, se apresenta como obstáculo para a concretização do interesse maior da coletividade, possibilitando ao Poder Público intervir no direito particular, mediante o pagamento de indenização. Todavia, há diversos casos em que os procedimentos de intervenção estatal podem gerar aos particulares impactos negativos em outras esferas de direitos, sendo estes fatos bastante recorrentes no país, com famílias desamparadas, sem indenização suficiente e com seus direitos sociais totalmente ignorados. Com isso, este trabalho buscou demonstrar alternativas que podem ser utilizadas para efetivar melhores condições de vida aos atingidos, bem como fazer uma reflexão acerca da atuação dos agentes interventores. A metodologia utilizada no trabalho foi o tipo de pesquisa exploratória, pois utilizou-se de um caso concreto para identificar as particularidades da intervenção estatal e, através do método de abordagem indutivo, propor medidas para outros casos. Além disso, a técnica de pesquisa fundou-se na análise da legislação nacional, bem como a exploração em doutrinas, teses, monografias etc. Neste prima, os resultados se concretizaram a partir do estudo de um caso prático que se ateve a utilização de alternativas democráticas e sociais para a preservação das condições de vida dos atingidos, bem como da análise do Decreto-Lei 3.365/41, que, quando aplicado formalmente, pode refletir negativamente nos direitos extrapatrimoniais dos indivíduo. Diante do exposto, conclui-se que, sendo um dever da Adminis-

¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: caioluizsouzaaraujo@gmail.com.

² Professor Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: anaclaudiacostaguiar@gmail.com.

tração Pública preservar a dignidade da pessoa humana, ao intervir na propriedade privada, os agentes devem se atentar a certas diretrizes que preservem o direito à moradia e o convívio social adequado, afim de conciliar os interesses públicos e privados.

Palavras-chave: Intervenção do Estado na Propriedade Privada. Direitos sociais. Administração Pública.

STATE INTERVENTION ON PROPERTY: AN ANALYSIS OF THE DUTIES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONSTRUCTION OF OITICIC DAM IN THE SERÍDO / RN REGION.

ABSTRACT

Private property, in certain cases, presents itself as an obstacle to the creation of the greater interest of the collectivity, enabling the Public Power to intervene in private law, through the payment of indemnity. However, there are a number of cases in which state intervention procedures can generate negative impacts on other spheres of rights to individuals, being very recurrent in the country, with homeless families without sufficient compensation and with their social rights totally ignored. With this, this work sought to demonstrate alternatives that can be used to achieve better living conditions for those affected, as well as to reflect on the performance of intervening agents. The methodology used in the study was the type of exploratory research, since the use of a specific model to identify the tasks was implemented, and the use of the inductive approach method, propose the analysis of the processes. In addition, the research technique was based on the analysis of the national legislation, as well as the exploration in doctrines, theses, monographs etc. In this press, the results were materialized from the study of a practical case, which was based on the use of democratic and social alternatives for the preservation of the living conditions of those affected, as well as the analysis of Decree-Law 3.365 / 41, which, when applied formally, may reflect negatively on the off-balance-sheet rights of individuals. In view of the foregoing, it is concluded that, since it is a duty of the Public Administration to preserve the dignity of the human person by intervening in private property, agents must adhere to certain directives that preserve the right to housing

and the right to property, social dialogue in order to reconcile public and private interests.

Keywords: State intervention in Private Property. Social rights. Public administration

1 INTRODUÇÃO

A Intervenção do Estado na Propriedade Privada é um dos instrumentos que a Administração Pública dispõe para concretizar o interesse maior da coletividade sempre que o direito particular se apresente como um obstáculo para a realização de obras ou serviços de caráter público, sendo dois grandes exemplos deste instituto, a desapropriação e a servidão administrativa.

No Brasil, em virtude das obras que são diariamente implantadas visando o desenvolvimento econômico e social do país, estas prerrogativas são bastante utilizadas pelos entes públicos, e que, ao intervirem, geram ao Poder Público o dever de indenizar o particular, pois estes que irão sofrer o ônus de perder a propriedade em nome do interesse público.

Acontece que são inúmeros os casos no país em que não foram observadas as repercussões jurídicas nos direitos reais e sociais dos indivíduos, resultando em milhares de famílias vivendo em situações precárias, na qual foram privadas de receberem as indenizações ou receberam quantias insuficientes para a restituição de seu patrimônio antigo, bem como foram retiradas de ambientes que por muitos anos construíram suas vidas, causando, assim, uma série de impactos negativos em seus direitos fundamentais. Isto acontece devido ao tratamento legislativo dos procedimentos expropriatórios ser precário e desatualizado, pois deixa as execuções dos procedimentos na discricionariedade dos agentes interventores, que podem, ou não, observar as diretrizes urbanas, sociais e patrimoniais necessárias, tal como não prevê alternativa indenizatória alguma que garanta, com efetividade, a melhor condição de vida ao atingido.

Com isso, o presente trabalho tem como justificativa a necessidade de refletir acerca da atuação do Poder Público frente à necessidade de restituir a condição de vida das pessoas, não levando em consideração apenas a questão patrimonial, mas todas as particularidades que podem afetar qualquer outro direito do atingido.

O objetivo geral do trabalho é, justamente, mostrar alternativas que proporcionem à Administração Pública uma atuação efetiva na busca pela melhor condição de vida ao particular, através da análise da legislação atual e seus reflexos jurídicos, bem como o estudo de casos práticos diversos que foram recebidos de maneiras distintas perante a coletividade.

A metodologia utilizada no trabalho foi a exploratória, pois utilizou-se de um caso concreto para identificar as particularidades da intervenção estatal e, através de uma abordagem indutiva, propor medidas para outros casos similares.

As técnicas de pesquisas foram, basicamente, a análise de dispositivos jurídicos, jurisprudências, bem como textos autorais publicados, como livros, artigos, teses, dissertações etc.

Dessa forma, haverá uma explanação acerca do instituto da Intervenção do Estado na Propriedade Privada, onde será exposto o seu fundamento e suas modalidades supressivas e restritivas, sendo elas a desapropriação e a servidão administrativa, respectivamente.

Em seguida, será apresentada uma análise acerca da construção de barragens e açudes públicos, obras de grandes áreas que visam o combate à escassez de água em regiões afetadas pela seca, apresentado, ainda, uma perspectiva histórica no Estado do Rio Grande do Norte, onde, por muito tempo, se desrespeitou os direitos patrimoniais e sociais dos indivíduos, e que, posteriormente, evoluiu ao ponto de utilizar procedimentos democráticos que permitiram aos envolvidos a conciliação os interesses públicos e privados.

E por fim, será feita uma reflexão acerca dos atuais parâmetros legais dos institutos da desapropriação e servidão administrativa, bem como seus reflexos à luz da Constituição Federal de 1988, apresentando, ainda, sugestões acerca dos deveres da Administração Pública perante a coletividade, em sede da Intervenção Estatal na Propriedade Privada.

2 INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA

No presente capítulo será abordado o instituto da Intervenção do Estado na Propriedade Privada, com foco na desapropriação e servidão administrativa, prerrogativas muito utilizadas nas construções de obras públicas, visto que, por ser a pro-

priedade privada um obstáculo para a concretização da obra, o Estado intervém no direito particular em nome do interesse público.

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O direito de propriedade privada pode ser compreendido como o poder de usar, gozar e dispor da coisa, de maneira exclusiva e inviolável. Todavia, não sendo absoluto, pode sofrer intervenção do Estado, mediante limitações ou restrições, se assim o exigir os interesses maiores da coletividade.

Segundo Uadi Lammego Bulos (2014, p. 615), trata-se de um direito nodular à fisiologia do Estado e de toda a base jurídica da sociedade. Ou seja, este direito tem um caráter flexível, considerando o estilo de Estado em que é exercido.

No final do século XVII, em virtude dos anseios da burguesia com os Estados absolutistas e centralizadores, passou-se a garantir os direitos fundamentais do homem, com a finalidade de promover uma convivência social pacífica, bem como tutelar os direitos que são essenciais para a existência do indivíduo.

Com a chegada da Revolução Francesa, o homem passa a usufruir cada vez mais da propriedade privada partindo do interesse particular, possibilitando a expansão das formas de propriedade individual, ensejando um aumento de atribuições e poderes do proprietário em relação aos demais indivíduos e ao Estado. Nesta perspectiva, o direito de propriedade é considerado como um dos direitos fundamentais de primeira geração, as chamadas liberdades negativas que, ainda segundo Uadi Lammego Bulos (2014, p. 528), geravam um dever de não fazer por parte do Estado, garantindo aos cidadãos um direito de propriedade qualificada como inviolável e absoluto.

Fato notório é que essa nova ordem trouxe aos indivíduos diversas consequências de cunho social e econômico, gerando uma série de impactos que tornaria insustentável a vida em sociedade caso não houvesse uma mudança no caráter absolutista da propriedade privada.

Assim, por volta da segunda metade do século XIX, graças à necessidade de tutela dos interesses coletivos e difusos para a efetivação do bem-estar social, o constitucionalismo avança e passa a garantir os direitos fundamentais de segunda geração, no qual provocou uma relativização do direito de propriedade ao condicionar seu exercício a uma função social, de caráter público e destinado à coletividade,

oportunizando ainda ao Estado limitá-lo, desde que vise a efetivação dos interesses maiores da coletividade.

2.2. FUNDAMENTO JURÍDICO

Nos estudos introdutórios do direito, mais precisamente no que tange suas divisões, leciona os professores no sentido de que a relação jurídica é dividida de acordo com o seu objeto, o interesse a ser perseguido de imediato, podendo ser público ou particular. Nesse momento, o Direito é dividido em Direito Público e Direito Privado.

Por mais que sejam distintos, há ainda muita relação entre eles. A propriedade, direito de caráter individual, ou seja, de Direito Privado, que atribui ao titular uma série de poderes com supremacia ao interesse de terceiros, possui seu exercício limitado quando considerado dentro da esfera pública.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017, p. 165) afirma que esses poderes não podem ser exercidos ilimitadamente porque coexistem com direitos alheios, de igual natureza, e porque existem interesses públicos maiores, que cabem ao Estado tutelar através de seu poder de polícia. E assim, o estudo da propriedade passa a ser objeto do Direito Público, com todo seu regime que garante a supremacia dos interesses maiores da coletividade.

Neste prisma, o Poder Público deve tutelar o interesse que o pertence através de seu poder de polícia, instrumento apto a efetivar o bem-estar social através de limitações e restrições impostas aos direitos particulares, podendo ser obrigações de não fazer e fazer, ou até destinar utilmente, e unilateralmente, determinado bem, consubstanciado na função social da propriedade prevista em nossa Carta Constitucional no art. 5º, XXIII. Ou seja, intervindo na propriedade privada quando necessário.

A função social efetiva o caráter público que a propriedade adquiriu ao longo dos anos, já que impõe ao proprietário o uso desse direito em prol da coletividade, sob pena de se sujeitar à desapropriação para que se tenha a destinação devida, de forma que se torna aparente o objetivo de satisfazer o interesse público.

Frisa-se que a função social se difere de acordo com a espécie de propriedade, recebendo um tratamento diferente no âmbito urbano e no rural. Sendo urbana, sua função social é delimitada pelas diretrizes presentes no Plano Diretor, que

estabelece critérios e ordens acerca da estrutura da cidade, conforme expresso no artigo 182, §2º, CF. Já em relação à função social da propriedade rural, sua previsão está presente no art. 186, CF, delimitando os requisitos que a propriedade rural deve atender, para assim, cumprir devidamente sua função, sendo estes:

I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, 1988)

No plano da posse, há um debate fundamental sobre o que seria sua função social, visto que nosso ordenamento jurídico, em seu artigo 1.196 do Código Civil de 2002, aderiu à teoria objetiva de Ihering, conforme afirma Flávio Tartuce (2017, pág. 33), que caracteriza a posse por uma relação fática, no qual o possessor exerce algum dos poderes inerentes à propriedade. Porém, levando em consideração que a posse é uma extensão da propriedade, a posse produtiva, de boa-fé, justa e pacífica, também denominada de posse-trabalho, está devidamente cumprindo sua função, de modo que o ordenamento tutela esse direito, garantindo oposição à terceiros e até identificação de valor econômico.

A função pública da propriedade advém do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, princípio fundamental que, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p.70), “proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último”.

Assim, considerado como o princípio basilar, de caráter político, não só das restrições do Estado ao particular, mas de toda atuação da Administração Pública, esta supremacia permite a restrição do Estado sobre direito individual quando este for obstáculo para a satisfação do interesse público.

Um grande exemplo da utilização do instituto da Intervenção do Estado na propriedade privada, e que será analisado no presente trabalho, é a construção de barragens para abastecimento de água que servem como medidas para diminuir os impactos das secas nas regiões camponesas, possuindo grandes extensões e, conseqüentemente, atingindo diversas áreas particulares.

No caso, a barragem é uma obra pública que, analisando seu propósito, se encaixa nas medidas de utilidade pública, fundamento essencial para a constituição de desapropriação ou servidão administrativa.

Por fim, fica evidente que a função social da propriedade, que visa a preservação do interesse público, serve tanto para impor obrigações ao proprietário para a utilização de seu bem, como serve de fundamento para a intervenção do Estado na construção de obras públicas que, pelo seu caráter, servirá a toda coletividade.

2.3 MODALIDADE SUPRESSIVA

A desapropriação é considerada a forma de restrição do Estado mais impactante ao direito particular, pois retira de seu dono a propriedade privada, mediante pagamento de indenização e apresentação do interesse público.

Por tal mister, é fundamental que seja executada com cautela pelos entes expropriantes, caso contrário, mesmo exercendo sua atividade em nome do interesse público, pode ocasionar diversas consequências que desvirtuariam seu fundamento.

Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro* (2014, p. 70), conceitua de forma clara e detalhada o instituto da desapropriação:

Desapropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para o superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em *títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal*, no caso de área urbana não edificada, subutilizada e não utilizada (CF, art. 182, PARÁGRAFO 4º, III), e de pagamento em *títulos de dívida agrária*, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF, art. 184).

Tal conceituação merece um ligeiro reparo, pois restringe o objeto do instituto à propriedade. Acontece que a posse também pode ser expropriada com sua devida indenização, desde que de boa-fé e justo título, já que, cumprindo sua função social, é tutelada pelo Direito recebendo valor jurídico e econômico.

O ato expropriatório é uma prerrogativa da Administração Pública e serve de instrumento para exercer o princípio da prevalência do interesse público sobre o particular, sendo considerado pela doutrina como a condicionante constitucional do

exercício do direito de propriedade privada, devido a existência da possibilidade do Estado apropriar-se do bem em nome do interesse público.

Em relação à sua natureza jurídica, a desapropriação consiste num procedimento administrativo que, em regra, é realizado por meio de acordo entre o ente expropriante e o particular. Porém, quando há divergência em relação ao preço da indenização (única matéria de mérito discutível pelo expropriando), sua resolução se dará na esfera judicial.

É dividido em duas fases, a declaratória e a executória. Na primeira, o Poder Executivo declara o bem de utilidade pública, através de decreto do Chefe do Executivo, indicando qual o fundamento à ser utilizado no ato. Já na segunda fase, o procedimento visa definir a justa indenização e transferir o bem expropriado para o domínio do expropriante, que se dá de forma originária, ou seja, o bem expropriado não pode ser reivindicado e se exime de todos os ônus incididos sobre ele anteriormente.

Vale salientar que o ato declaratório não transfere a propriedade objeto de questão, sendo possível que o expropriando continue usufruindo, e até dispondo de seu bem. Porém, com a fixação de estado, o expropriante não tem o dever de indenizar as posteriores benfeitorias voluptuárias, somente as necessárias, ou aquelas que forem autorizadas pelo ente interessado.

Em relações aos fundamentos, ou seja, a modalidade que será indicada no decreto expropriatório para justificar o ato, a Constituição Federal de 88 prevê em seu artigo 5º, inciso XXIV, as hipóteses à serem apontadas para a realização do ato expropriatório somado à indenização previa, justa e em dinheiro, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; (BRASIL, 1988)

A carta constitucional consagrou duas espécies de desapropriação: a ordinária e a extraordinária. A primeira, prevista no artigo 5º, XXIV, ocorre quando há presença da necessidade pública, utilidade pública ou interesse social na utilização da propriedade que cumpre sua função social, mediante justa e prévia indenização em

dinheiro, podendo ser exercida por todos os Entes Federativos. Frisa-se que esta é a modalidade que será tratada no presente trabalho, sendo também a mais utilizada na construção de obras que visam o desenvolvimento urbano, econômico e social e que, conseqüentemente, atinge um maior número de indivíduos.

As hipóteses ordinárias fundadas em necessidade ou utilidade pública estão elencadas no artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365/41, conhecida na praxe como Lei Geral de Desapropriação, expondo casos dos dois fundamentos. Vale salientar que as hipóteses de necessidade pública possuem caráter de urgência e deve haver a imissão provisória na posse. E as hipóteses de desapropriação ordinária fundada no interesse social estão prevista no art. 2º da Lei nº 4.132/62, que possui como finalidade a utilização do bem a fim de reduzir desigualdades.

Além das modalidades ordinárias, existem as ditas extraordinárias, que recaem sobre imóveis que não estão cumprindo com sua função social, com o objetivo de atribuir a esses bens uma destinação correta, e podem se dividir entre a desapropriação por descumprimento do plano diretor e desapropriação para fins de reforma agrária.

Assim, passada a fase declaratória, bem como a devida instrução processual, com laudo e documentos do titular e do imóvel, cabem as partes acordarem o valor da indenização, sempre com base no expresso na Constituição Federal (art. 5º, XXIV), devendo ser justa, prévia e em dinheiro, salvo nos casos previstos no ordenamento que permitem serem pagas à título de dívida pública e agrária.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 902), indenização justa é aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente ileso, sem prejuízo ao seu patrimônio. Aquela que represente o *quantum* adequado para o proprietário adquirir outro bem perfeitamente equivalente.

Seu objetivo é restituir integralmente o patrimônio do particular, através do sistema fiscal que alimenta a fonte da qual procede a indenização, e dessa forma, revertendo o ônus da realização do bem comum à toda coletividade.

Conforme exposto, já que as indenizações possuem a finalidade de recompor integralmente o patrimônio do expropriado, deverá ser incorporado ao cálculo da indenização, de acordo com os escritos da doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017, p. 251): o valor do bem expropriado, bem como suas benfeitorias; os lucros cessantes e danos emergentes; os juros compensatórios e moratórios; os hono-

rários advocatícios, as custas e as despesas judiciais; correção monetária; e despesa com desmonte e transporte de mecanismos instalados e em funcionamento.

Por fim, não é admitida a realização do ato expropriante sem o devido processo legal, e, caso assim seja, será considerado como esbulho, cabendo ao particular ser indenizado nos moldes da Constituição pela Ação de Desapropriação Indireta, com prazo para a propositura de 20 anos, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no qual o fixou na Súmula 119³

2.4 MODALIDADE RESTRITIVA

Segundo Hely Lopes Meirelles, servidão administrativa é “o ônus real de uso, imposto pela Administração à propriedade particular, para assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos, mediante indenização dos prejuízos efetivamente suportados pelo proprietário”.

Entendido isso, é possível captar a ideia de que, ao realizar uma obra pública, pode o Estado onerar um bem particular que esteja se apresentando como um obstáculo para a concretização do interesse público maior, semelhante ao que ocorre na desapropriação, porém, é evidente a diferença entre os dois institutos, visto que a servidão atinge apenas o uso e gozo da propriedade, ou seja, limita ao particular o uso de uma parcela de seu bem, mas não a perda do domínio, como acontece no ato expropriatório.

Sendo, também, uma forma de restrição à direito particular, é necessário que seja devidamente seguido seu processo legal, sendo pacífico o entendimento que se deve utilizar o mesmo procedimento da desapropriação, já que a servidão administrativa possui a mesma fonte legal do ato expropriatório, o Decreto-Lei nº 3.365/41.

Além disso, se houver qualquer prejuízo ao particular em nome do interesse público, o Estado tem o dever de indenizar o proprietário, que será calculado de acordo com o caso em específico.

Nos casos das servidões, o valor da indenização não deve ser apurado por critérios apriorísticos, de modo que o *quantum* vai ser proporcional ao prejuízo causado ao indivíduo, sendo apurado no decorrer da negociação, ou em juízo, com o perito competente. Porém, da mesma forma que em alguns casos encontra-se pre-

³ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Súmula 119 - A ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos.

judicado o bem, há outros que o ônus imposto é totalmente suportável, de forma que a indenização não se torna obrigatória.

Esta modalidade pode ser utilizada como uma forma de amenizar os impactos da desapropriação, sendo muito bem recebida no âmbito das construções de barragens, visto que não extingue o domínio do particular e o permite continuar na região, devidamente indenizado, já que o ônus à propriedade será permanente.

3 ANÁLISE DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE EM DECORRÊNCIA DA CONSTRUÇÃO DE BARRAGENS E AÇUDES PÚBLICOS, COM ÊNFASE NA BARRAGEM OITICICA E NO RIO GRANDE DO NORTE⁴.

Neste capítulo será feita uma abordagem acerca das construções de barragens e açudes públicos, apontando algumas características e apresentando, ainda, os parâmetros da atual construção da Barragem Oiticica, sua importância para a região do Seridó e as alternativas indenizatórias que possibilitaram a conciliação do interesse público com o interesse privado.

3.1 PARTICULARIDADES NA CONSTRUÇÃO DE BARRAGENS E AÇUDES PÚBLICOS.

É de conhecimento geral que o Brasil vem passando por diversos problemas relativos à escassez de água. Pelos últimos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), 48% dos municípios brasileiros passaram por secas entre os anos de 2013 e 2017. Por parte da Administração Pública, é necessário que haja planos de combate a esses problemas, sendo a construção de barragens uma boa alternativa para tal.

Apesar dos benefícios oriundos da implementação destas medidas, tal qual o abastecimento de água para regiões necessitadas, é certo afirmar que tais obras geram diversos impactos, ambientais e sociais, nas áreas atingidas, visto que possuem grandes extensões.

No que tange as questões sociais, que possuem uma certa relevância no presente trabalho, a prerrogativa do Estado de intervir na propriedade privada pode

⁴ Os dados referentes sobre a construção da Barragem Oiticica foram recolhidos na Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, sendo eles objetos de trabalho.

agredir certos direitos fundamentais dos indivíduos, como por exemplo, o direito à moradia e propriedade, caso não seja executada a partir de diretrizes urbanas e sociais.

Parece oportuno apresentar aqui um breve parâmetro histórico das construções de barragens públicas no Estado do Rio Grande do Norte, região que necessita de tais obras para minimizar os problemas relacionados à seca.

Há anos que são construídas diversas barragens na região, as de pequeno porte construídas pelo próprio Governo Estadual, e as de grande porte, pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), que utilizavam-se da desapropriação como o instrumento para proceder as indenizações. Acontece que, o desrespeito dos entes expropriantes às questões sociais, acabavam por gerar diversas implicações negativas às famílias atingidas. Muitas delas não recebiam uma indenização justa ou, por não possuir título de propriedade, sequer eram indenizadas.

O resultado era devastador. Famílias desamparadas, sem recursos financeiros o suficiente para adquirir uma nova propriedade, acabavam zarpando de suas localidades gerando o êxodo rural da população e contribuindo, ainda mais, para as péssimas condições de vida nas regiões periféricas dos centros urbanos.

Entretanto, tal parâmetro foi mudando aos poucos. Na construção das barragens “Boqueirão de Palheiras” e “Passagem das Traíras”, a procuradoria designada para executar as desapropriações, ciente do injusto cenário anterior, participou dos trabalhos técnicos e sociais afim de conhecer os anseios das famílias atingidas, visando encontrar instrumentos jurídicos que possibilitassem a conciliação do interesse público e privado. Através da servidão administrativa, foi encontrado um caminho para obter o recurso fundiário desejado pelo Estado, indenizar o particular, mas mantê-lo na terra remanescente que não fora atingida pela área poligonal da obra.

A alternativa supracitada foi recepcionada de forma positiva pela população, diferentemente da desapropriação, e foi sendo utilizada nas demais barragens construídas no Estado do Rio Grande do Norte, como no caso da Barragem Oitica.

3.2 BREVES COMENTÁRIOS ACERCA DA BARRAGEM OITICA.

A Barragem Oitica, financiada pelo DNOCS, está sendo construída no Município de Jucurutu e é uma obra de grande importância para o Estado do Rio Grande

do Norte, sendo, inclusive, apresentada como a solução dos problemas relativos à seca que vem afetando a região nos últimos anos.

De acordo com notas técnicas e informações recolhidas na Secretária de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Norte, a obra viabilizará o desenvolvimento de toda região do Seridó, principalmente pela integração de suas águas para a revitalização dos perímetros irrigados Itans, Sabugi e Cruzeta, bem como a implantação de um outro perímetro irrigado, o Mendubim, com cerca de 3.000 hectares.

A perspectiva é de que abasteça cerca de 330.000 habitantes, contemplados neste número as regiões do Seridó, Vale do Açu e Central, de modo que cause melhorias nas condições sanitárias e minimize os problemas sociais causados pela seca, refletindo, ainda, em benefícios na piscicultura, carcinicultura, no fornecimento de água à população ribeirinha, na geração de energia elétrica e no desenvolvimento do turismo e lazer da região.

É importante ressaltar que o projeto da obra é de ampla magnitude, visto que, em suas melhores condições, possuirá um reservatório com capacidade de acumulação de 560 milhões de m³ de água, inundando uma área de aproximadamente 6.000 hectares.

Em contrapartida, a bacia hidráulica da barragem atingirá cerca de 700 propriedades, distribuídas entre fazendas, sítios, pequenas casas camponesas e até comunidades, como a Barra de Santana.

Diante deste cenário, a partir da atuação de assistentes sociais, bem como a realização de audiências públicas com representantes dos atingidos, viu-se a necessidade de preservar as condições em que os indivíduos viviam, até porque são pessoas humildes, carentes de informação e que, porventura, podem ter dificuldades de se restabelecerem em outras localidades.

De fato, retirar destas pessoas a sua moradia, é mais do que retirar-lhes de um local físico, pois onde residem construíram um lar e suas identidades culturais, não sendo razoável por parte do Estado proporcionar um grande benefício àquela população do Seridó e criar muitos outros problemas.

Nesse sentido, atendendo aos anseios da sociedade local, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte resolveu criar um plano social de reassentamento urbano e rural destinados aos moradores de Barra de Santana e aos trabalhadores

rurais que não possuem terras (subordinados, arrendatários etc.), mas que manifestaram o desejo de permanecer na zona rural vivendo através da agricultura.

Assim, os executores da obra, a partir da criação de um vínculo com a comunidade, encontraram alternativas para indenizar as famílias atingidas de forma que preservassem a dignidade daquele povo, restituindo não só o patrimônio dos indivíduos, mas suas condições sociais.

3.3. ALTERNATIVAS INDENIZATÓRIAS PRATICADAS NA CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM OITICICA.

Diante da necessidade de intervir na propriedade privada, e de evitar que os benefícios oriundos da construção da Barragem Oiticica não fossem ofuscados pelos potenciais impactos, o Estado buscou alternativas para a obtenção dos recursos fundiários necessários e, conseqüentemente, indenizar as famílias atingidas, preservando o caráter justo e prévio da Constituição Federal/88.

De início, o Poder Público viu-se à frente do grande problema que é a irregularidade fundiária no país, que reflete em um número enorme de moradores carentes de títulos de propriedades. Porém, diferentemente do que foi executado nas primeiras barragens do Estado, o valor jurídico e econômico da posse foi devidamente reconhecido, deixando os posseiros aptos a receberem as indenizações.

Alinhado a isso, iniciou-se os trabalhos visando a restituição das condições patrimoniais e sociais dos indivíduos.

A preocupação do Estado consistia basicamente em manter os moradores naquelas regiões para eles pudessem ser beneficiados pela barragem e impedir o êxodo rural, para evitar a quebra de seus convívios sociais e a quebra do sistema produtivo da região. Considerando, ainda, o apego que os nordestinos possuem perante suas terras.

Dessa forma, à luz dos métodos utilizados nas últimas barragens, a Procuradoria do Patrimônio e Defesa Ambiental/PGE, designada a executar as indenizações, utilizou-se dos institutos da desapropriação e servidão administrativa para indenizar os proprietários rurais, aqueles que não iriam entrar no plano de reassentamento.

Frisa-se que os institutos são utilizados em situações diferentes: a desapropriação, utilizada de forma excepcional e que recai sobre a propriedade como um

todo, foi utilizada nos casos em que a terra estava totalmente dentro da área a ser inundada pela barragem, se mostrando como um real obstáculo para sua concretização; já a servidão administrativa, a mais utilizada nos procedimentos, foi constituída nos casos em que apenas parte da propriedade estava dentro da poligonal da barragem, e desde que a área remanescente não perdesse sua utilidade, qual seja a de produzir ou destinar moradia aos proprietários.

Uma curiosidade acerca deste último instituto no âmbito das intervenções na Barragem Oiticica é que, apesar da restrição imposta à área onde se constituiu a servidão, o particular poderá usufruir, em seu proveito, da água que inundará sua terra, de forma que terá apenas parte do direito de usufruto da propriedade limitado. Além disso, o uso da servidão reduziu o valor destinado às indenizações, visto que os estudos preliminares haviam levado em consideração a desapropriação completa das terras atingidas.

Os institutos acima, devidamente expostos no segundo capítulo do presente trabalho, são restrições do Estado na propriedade e devem ser executados com a observação do devido processo legal.

Na realidade potiguar, apesar do decreto declaratório ser o marco inicial para a constituição da desapropriação/servidão administrativa, os trabalhos técnicos são realizados anteriormente, com o recolhimento dos documentos dos imóveis e dos titulares e a realização dos laudos de avaliação superficiais, para que se encontre uma estimativa preliminar do custo da obra, em atenção à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) e a Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93), que proíbem a realização de obras e serviços que tragam despesas aos cofres públicos sem um respaldo orçamentário prévio.

Posteriormente, de posse de tais documentos, o Governador declara os bens identificados de utilidade pública e inicia juridicamente os procedimentos. A partir disso, inicia-se a fase de execução, que corre pela via administrativa, mediante termo de acordo extrajudicial com a anuência do proprietário referente ao valor da indenização constante no laudo de avaliação, ou pela via judicial, nos termos do Decreto-Lei nº 3.365/41.

No que tange à via administrativa, feito o acordo, a Procuradoria vai em juízo requerer a homologação da transação extrajudicial, com o valor devidamente depositado, bem como requerer a expedição do alvará judicial em favor do particular.

Vale ressaltar que, nas duas vias, seguindo a regra do art. 34 do Decreto-Lei nº 3.365/41 é condição para o levantamento do valor a apresentação do título de propriedade ou prova da posse-trabalho, bem como a quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado.

As negociações referentes às indenizações dos proprietários rurais findaram no ano de 2017. Dos 390 processos, 373 foram negociados, restando apenas algumas pendências à serem realizadas administrativamente ou processos referentes à espólios e propriedades registradas na Paraíba, que demandam mais tempo de resolução, mas que estão em seus estágios finais.

Ainda no âmbito rural, o Estado se deparou com uma situação bem delicada, ao identificar cerca de 112 famílias de trabalhadores rurais sem terras (subordinados, arrendatários, parceiros, comodatários autônomos) que manifestaram o interesse de permanecer na zona rural e que foram indiretamente atingidas pelas desapropriações, visto que as terras em que produziam foram indenizadas e pagas aos seus respectivos proprietários.

Posto isto, a Procuradoria do Estado, ciente da carência do direito à indenização dos indivíduos, e desejando a permanência destes na região, por questões sociais e econômicas, sugeriu a construção de agrovilas. A medida foi aderida pelos movimentos sociais da região, no qual firmou acordo com o Estado para que este se comprometesse a construir três unidades agrícolas nos municípios de Jucurutu, São Fernando e Jardim de Piranhas.

As agrovilas beneficiarão as famílias que ficarão sem moradia e sem condições para desenvolverem suas atividades de geração de renda e sustento familiar, sendo destinados a elas pedaços de terras para pecuária e atividade agrícola irrigada, uma unidade habitacional, e para todos os moradores, a construção de um Centro de Convivência Social, um grupo escolar e um posto de saúde.

Já no âmbito urbano, as famílias moradoras da Barra de Santana, comunidade que será totalmente atingida pelas águas da Barragem Oiticica, serão realocadas para um novo núcleo urbano fora do poligonal, mediante a construção da Nova Barra de Santana. O projeto já ultrapassa mais de 50% de estrutura, e contemplará o assentamento de toda área da cidade atingida.

O plano de reassentamento necessita de um rigoroso planejamento urbano, visto que o objetivo dele é proporcionar as famílias um ambiente semelhante ou melhor que o anterior, promovendo a integração social e a preservação do sistema pro-

ductivo, bem como garantir o direito social à moradia digna. Sendo assim, será restituído aos indivíduos não só suas casas e comércios, mas também os prédios institucionais, comunitários, praças, igrejas etc, visto que são elementos determinantes para a preservação do convívio social e da vizinhança, destinando, ainda, áreas para expansão da cidade, que poderá ser posteriormente considerada como um centro atrativo aos moradores das redondezas.

No que tange às indenizações dos moradores, todos os procedimentos estão sendo realizados através da autonomia e participação social dos atingidos, oportunizando cada um escolher se quer indenização ou permuta, além de expor seus anseios e seus pleitos para o planejamento urbano da cidade. A cada proprietário ou possuidor atingido será facultado permutar um prédio de sua propriedade ou posse, destinado à moradia sua ou de outrem, por outro da mesma natureza construído com fim específico de reassentamento, devendo os demais prédios que possuir com esse mesmo fim serem desapropriados.

Paralelo a isso, serão também indenizados os atuantes no processo produtivo da cidade, com a devida proteção do desenvolvimento econômico do núcleo urbano. Os donos de comércios de pequeno porte serão realocados para o Mercado Municipal, que conterão boxes destinados à comercialização de produtos e à realização de alguns serviços pequenos. Já os serviços de grande porte e as indústrias, serão realocados para uma área específica da cidade, projetada para recebê-los, de forma que torne o ambiente o mais sustentável possível, sem degradar o meio ambiente.

Entretanto, é necessário explanar uma inviabilidade jurídica presente nos dois projetos de reassentamentos que retardaram seus procedimentos. O tratamento legislativo às desapropriações prevê o pagamento da indenização apenas em dinheiro, obrigando aos agentes interventores buscar alternativas jurídicas para obter o recurso fundiário e destinar aos indivíduos suas casas e seus comércios construídos com fins de reassentamento. Com isso, a fim de assegurar aos indivíduos suas condições sociais e patrimoniais, o Estado decidiu permutar com o particular os imóveis desejados por ambos, não tratando esta medida em sede de intervenção estatal, e sim através de acordo entre o Estado e o particular, sendo este negócio autorizado legislativamente por uma lei que regulará as obtenções dos recursos fundiários da Barragem Oiticica, ainda pendente de aprovação.

Por fim, estas foram as alternativas encontradas pelos executores da obra para restituir de forma prévia e justa a população atingida pela Barragem Oiticica,

sempre em constante diálogo com os movimentos sociais da região, visando a efetiva conciliação do interesse público e do interesse privado.

4 OS ATUAIS PARAMETROS DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA E AS DIRETRIZES DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO.

Diante da perspectiva da Intervenção do Estado na Propriedade na construção de barragens e açudes, e suas alternativas para preservar os direitos dos indivíduos atingidos, é necessário ampliar a discussão a todas as obras de grande amplitude que são diariamente implantadas no País e trazer as mesmas reflexões à restituição do dano causado ao indivíduo na esfera patrimonial e social, demonstrando os deveres do Poder Público para a preservação do bem-estar social.

4.1 OS ASPECTOS LEGAIS DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO E SEUS REFLEXOS JURÍDICOS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

De início, é necessário ter a consciência de que as normas jurídicas de uma sociedade moldam suas formas de agir e de pensar, tanto na perspectiva do cidadão, como na perspectiva do Estado. Dessa forma, ter legislações desatualizadas em nosso ordenamento só torna mais inviável a preservação da justiça social, visto que a sociedade se modifica a cada momento e a normatização mantém-se estagnada.

Esse fato é claramente visível no âmbito da intervenção do Estado na propriedade, uma vez que o ato normativo o qual rege os institutos da desapropriação e servidão administrativa é antigo e desatualizado. Emanado desde a década de 40, o Decreto-Lei nº 3.365/41, que, diga-se de passagem, já teve sua espécie normativa abolida com o advento da Constituição Federal de 1988, passou por atualizações inexpressivas, que conservaram o seu antigo texto.

Antes de tudo, é possível observar que a Administração Pública dota de um grande poder perante o particular, que é legítimo de certa forma, porém já deixa o atingido num patamar de vulnerabilidade.

Alinhado a isso, permite, ainda, o ente expropriante imitir-se na posse provisoriamente sem a indenização justa, entendimento sumulado pelo STF⁵. Ora, ao perder a posse do bem, ele praticamente perdeu a sua propriedade, visto que a única forma de reavê-la é com a desistência do Poder Público, o que dificilmente acontece. Dessa forma, ele perde seu lar, pode sair sem o valor total do bem, já que não precisa ser justo, e, caso discorde do valor depositado, só poderá levar 80% do depósito, por previsão expressa do § 2º, do art. 33 do Decreto-Lei nº 3.365/41, pois continuará discutindo a indenização em juízo, recebendo o excedente em precatórios.

A única garantia de fato dada ao expropriado é a indenização nos moldes constitucionais, sem apresentar alternativa alguma às situações específicas, principalmente no que tange a realocação de indivíduos ou preservação de habitação e condições sociais.

As legislações que imergiram no mundo jurídico após a Lei Geral de Desapropriações alteraram partes pontuais do texto, em relação ao procedimento ou outro fator formal, porém sem modificar sua essência inflexível e arbitrária.

Paralelo ao fato da legislação estar “parada no tempo”, a Administração Pública também goza de uma grande discricionariedade, posto que há uma carência do procedimento administrativo na legislação federal, deixando a mercê do agente interventor a execução dos procedimentos. Assim, as preocupações relativas as condições urbanas e sociais dos atingidos, que já foram garantidas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10254/01), podem ser facilmente ignoradas, inclusive pela falta de experiência dos agentes em desapropriações.

A título de exemplo, é possível observar que ocorreram diversas arbitrariedades em sede de procedimentos expropriatórios no país. E não é preciso ir tão longe. A Copa do Mundo, megaevento esportivo realizado no Brasil em 2014, veio acompanhada de uma série de obras impostas pela Federação Internacional de Futebol - FIFA para adaptar as cidades brasileiras ao grande número de espectadores que desembarcariam no Brasil.

Em Recife, uma das cidades-sede, houve a necessidade de implantar uma arena multiuso e diversas melhorias nos setores de mobilidade urbana e turismo, tudo conforme a exigência da federação internacional. Tal fato serviu de fundamento

⁵ Súmula 652: Não contraria a Constituição o art. 15, § 1º, do Decreto-lei 3365/1941 (Lei da desapropriação por utilidade pública).

para inúmeras desapropriações na Região Metropolitana do Recife, localidade onde se encontravam as áreas destinadas à implantação das obras.

Dentre essas regiões, estava o Loteamento São Francisco, comunidade pobre que foi atingida sem um projeto urbanístico adequado, sem transparência pelos executores e sem qualquer participação dos envolvidos nos procedimentos.

Segundo Ramalho (2015, p. 39), que analisou os procedimentos expropriatórios da região,

De acordo com o relato dos moradores de várias comunidades atingidas, o processo se deu sempre da mesma forma: truculenta e desconstruindo direitos. Os moradores não tiveram a oportunidade de discutir os projetos e o traçado das obras, tiveram curto espaço de tempo para sair de seus imóveis; a maioria deles viram suas casas serem demolidas sem que tivessem recebido as indenizações e sem receber auxílio moradia. Além de que a avaliação feita dos imóveis para o pagamento das indenizações se deu muito abaixo do valor de mercado, o que fez com que muitos dos moradores não encontrassem uma alternativa habitacional adequada.

Frisa-se que os procedimentos utilizados para a execução das desapropriações foram devidamente definidos pela Secretaria Executiva de Desapropriações, no qual, através do Manual de Procedimentos da Secretaria de Desapropriações, reconheceu, segundo Lima (2016, p. 70), o Decreto-Lei nº 3.365/41 como o elemento estrutural dos procedimentos, limitando a ação a este ato normativo arbitrário, sem reconhecimento algum aos direitos inerentes ao ser humano, como o direito à moradia, o direito à propriedade, o direito ao contraditório etc.

Dessa forma, entende-se que este tipo de atuação fere os princípios constitucionais da Administração Pública e do Estado Democrático de Direito, como o da legalidade e o da moralidade, pois a atividade administrativa, mesmo em atenção ao Decreto-Lei nº 3.365/41, desobedece os princípios republicanos democráticos implícitos e explícitos no ordenamento jurídico, não sendo razoável, apenas, a aplicação da lei formalmente; Segundo Bulos (2014, p.1017) é mister que se avalie o fato circundante, porque o cumprimento imoral de uma norma jurídica equivale ao seu próprio descumprimento.

Além disso, fica o questionamento acerca da justa indenização prevista como condicionante da desapropriação, visto que, analisando os exemplos ocorridos no Brasil, a indenização pecuniária é sempre criticada por sua insuficiência. Talvez esta não seja a alternativa mais efetiva para a preservação do estado anterior em que as

condições patrimoniais dos indivíduos se encontravam, sendo que, infelizmente, é a aplicada, visto que está prevista na Constituição Federal/88 e na lei federal.

Diante do exposto, é evidente que o ato expropriatório, consubstanciado na simples aplicação da legislação federal que o rege, pode impactar nos direitos fundamentais inerentes ao homem, sendo necessário que o agente interventor leve em consideração as diretrizes referentes à preservação do direito à moradia, do direito à propriedade e ao convívio social adequado, bem como proporcione aos atingidos uma atuação democrática no procedimento.

4.2 DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PERANTE A COLETIVIDADE EM VIRTUDE DA INTERVENÇÃO ESTATAL.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 baseada no constitucionalismo social, a ideia do Estado Democrático e Social de Direito foi colocada em prática em nosso ordenamento a fim de transformar a esfera pública e garantir direitos fundamentais à toda coletividade, aspectos estes que foram inaplicáveis nas cartas constitucionais anteriores.

O Poder Público passa a atuar de forma mais efetiva em busca do bem-estar social, através de princípios e garantias constitucionais de direitos que preservam a dignidade da pessoa humana, em todas suas dimensões.

A dignidade da pessoa humana, que está expressamente prevista no art. 1º da CF/88, possui um conceito bastante amplo, para Bolus (2014, p. 512), o princípio consubstancia o espaço de integridade moral do ser humano, envolvendo valores espirituais (liberdade de ser, pensar, criar etc.) e valores materiais (renda mínima, saúde, alimentação, lazer, moradia, educação etc.).

Assim, surge para a Administração Pública o dever de, em todos os seus atos, zelar pela vida humana, seja qual for o interesse ou justificativa para tal. E tomando como exemplo o ato expropriatório, que é o mais gravoso à sociedade, não pode o Estado ignorar as consequências indiretas que afetem a saúde, a moradia, ou qualquer outro direito básico do indivíduo.

Quando um cidadão é sujeito à desapropriação, há de se considerar que, se os impactos forem ignorados, ou não forem remediados, possivelmente este indivíduo estará sendo privado de um dos direitos mais dignos do homem, o da moradia.

A expropriação de uma residência familiar afeta não só a principal propriedade estrita daquele grupo, mas também sua vida em diversos aspectos.

A princípio, a atuação do Estado deve seguir o objetivo de indenizar o particular, de forma compensatória, restituindo integralmente o valor do bem que fora atingido. Porém, é preciso ir além quando se fala da intervenção estatal. As consequências oriundas desse ato podem apresentar-se de forma implícita, em um momento posterior. Então, o Estado deve se preocupar não só com o problema do particular, que tem o direito de ser restituído integralmente, mas também com a própria coletividade, que, de forma inegável, será atingida.

Analisando o exemplo da Barragem Oiticica, é possível detectarmos diversos problemas que podem ser oriundos de processos de desapropriação, em especial os que atinjam um distrito inteiro, visto que há um agrupamento de pessoas que residem e exercem suas atividades há muito tempo e irão sofrer uma drástica mudança com tal intervenção.

Não é razoável, do ponto de vista social, que o Estado simplesmente indenize os indivíduos e os deixem “à solta”, à procura de um lar. Ao desapropriar um grupo de pessoas que ali convivem em harmonia, é dever do Poder Público restituir aquele ambiente, pois muitas pessoas irão perder seus empregos, suas formas de sustento, suas condições de moradia, sua vizinhança, elementos considerados determinantes sociais e que atuam diretamente nas condições de saúde, física e psíquica do ser humano e que, se negligenciados, podem ocasionar prejuízos à dignidade da pessoa humana.

Portanto, levando em consideração a garantia constitucional à moradia, bem como as trazidas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/01), prevendo o direito ao espaço urbano adequado e sustentável, a Administração responsável pelo ato expropriatório deve criar programas e políticas públicas que amenizem os impactos, como programas de habitação e obras de reassentamento urbano, e por analogia, rural, proporcionando um espaço adequado ao convívio social e ao meio ambiente equilibrado.

Além disso, deve realizar, durante os processos de indenizações, audiências públicas visando tornar um ambiente participativo, através da representação de movimentos, sindicatos e/ou particulares que necessitem reivindicar causas que os interessam, expondo, ainda, todas as nuances relativas aos impactos da obra. Fica evidente que uma medida como essa efetiva a soberania popular e proporciona um

ambiente democrático devido à presença efetiva da população nas decisões governamentais.

Segundo Lins Junior (2006, p. 31), medidas de participação social devem ser preferência nos projetos de reassentamentos, pois tornam estes mais efetivos, visto que o envolvimento dos indivíduos nas etapas iniciais criam um ambiente mais amigável e de parceria entre o interventor e o particular, e dessa forma, fazem os reassentamentos serem mais aceitáveis e menos passíveis de mudanças após a realocação.

Assim, medidas como estas, de democratização e preservação das condições sociais dos atingidos pelas intervenções estatais, trazem diversos benefícios ao próprio Erário, pois, ao tratar aqueles indivíduos de forma humanitária, propõe aos mesmos uma inclusão social e produtiva nas relações humanas, evitando a sua marginalização e todos os resultados catastróficos relativos ao meio ambiente nas periferias dos centros urbanos.

Por fim, frente à necessidade de intervir na propriedade privada, os entes devem observar cada caso concreto para ter ciência das nuances existentes sobre aqueles particulares, visando restituir o indivíduo da forma mais efetiva, devendo, ainda, principalmente quando houver um grande número de pessoas, observar as diretrizes urbanas e sociais, afim de encontrar a alternativa que garanta, efetivamente, melhores condições de vida aos atingidos.

5 CONCLUSÃO.

Diante do que foi trabalhado no presente artigo, principalmente acerca do exemplo da Barragem Oiticica, que teve seus procedimentos praticados de forma democrática e que foram recebidos com bastante sucesso perante a população da região, fica claro o dever do Poder Público de atuar visando a restituição das condições de vida dos indivíduos atingidos, não só na esfera patrimonial, mas na esfera social também.

Os primeiros exemplos das construções de barragens no Estado do Rio Grande do Norte foram bastante reprovadas pela população, de forma que, ao passo que foram sendo construídas outras, a sociedade local resistiu ao máximo para que os procedimentos utilizados anteriormente, que no caso era apenas a desapropriação, não fossem aplicados.

A servidão administrativa foi uma alternativa para atender a esses anseios, sendo encontrada, apenas, após a criação do laço entre o Estado e os atingidos, no qual possibilitou o agente executor das indenizações refletir acerca dos resultados que a modalidade anterior estava causando.

Assim, ao se deparar com o caso de Oiticica, a Procuradoria utilizou-se das mesmas diretrizes de participação social para encontrar alternativas que possibilitassem a conciliação do interesse público e privado. Os reassentamentos foram uma forma de preservar a dignidade daquele povo, efetivando a fixação dos indivíduos na terra, de forma que usufríssem dos benefícios da barragem e que participassem do convívio social e do sistema produtivo da região.

Entretanto, os procedimentos foram retardados frente às inviabilidades jurídicas da legislação em sede de intervenção estatal, no qual necessitou de uma regulamentação do Poder Legislativo Estadual para autorizar a permuta dos imóveis e viabilizar os projetos de reassentamento.

Com isso, foi possível observar uma importante crítica referente ao tratamento legislativo federal e constitucional dos procedimentos de desapropriação, pois a carência de previsão de alternativas indenizatórias que facilite o reassentamento social dos atingidos dificulta a preservação dos direitos fundamentais dos indivíduos quando for necessário intervir na propriedade privada.

Além disso, a desatualizada norma, que rege os procedimentos de desapropriação, o Decreto-Lei nº 3.365/41, não instiga, de nenhuma forma, a participação social nos procedimentos, bem como, deixa-os à mercê do agente interventor, no qual pode facilmente ignorar os direitos sociais dos indivíduos.

Assim, a sua aplicação formal pode ocasionar diversos reflexos negativos às famílias que forem atingidas em decorrência da construção de obras públicas, em especial, as que atinjam um grande número de pessoas, como foi o caso do Loteamento São Francisco, na cidade de Recife, ferindo os princípios constitucionais da Administração Pública e do Estado Democrático de Direito.

Os prejuízos causados podem gerar impactos negativos ao próprio Estado, visto que, a usurpação de direitos fundamentais dos expropriados, principalmente o da moradia, contribui ainda mais para as péssimas condições de vida nas áreas periféricas dos centros urbanos, que, além de impactar ambientalmente, marginaliza os indivíduos os deixando cada vez mais distante da inclusão social.

Posto isso, ficam claros os deveres da Administração Pública de preservar as condições anteriores em que se encontravam os indivíduos, através de políticas públicas de habitação e de uma atuação participativa dos atingidos nos procedimentos, até porque, não é do interesse do Estado que seja proporcionado um benefício em detrimento de direitos fundamentais, devendo a preservação da dignidade humana ser a principal diretriz à ser seguida na atuação do Poder Público.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA, Giovanni Dias de Oliveira. **POLÍTICAS DE REASSENTAMENTO POPULACIONAL: O CONFLITO ENTRE O DIREITO PÚBLICO E O DIREITO DE MORADIA QUANDO REALIZADAS OBRAS DE INTERESSE SOCIAL**. 2017. 95 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Política Social, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2017. Disponível em: <<http://tede.ucpel.edu.br:8080/jspui/bitstream/tede/626/2/GIOVANNI%20DIAS%20D%20OLIVEIRA%20ALCANTARA.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2018.

BEZNOS, Clóvis. **Aspectos jurídicos da indenização na desapropriação**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto por Juarez de Oliveira. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. (Série Legislação Brasileira).

_____. **Lei nº 4132, de 10 de julho de 1962**: Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. **Decreto-lei nº 3365, de 21 de junho de 1941**: Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. **Lei nº 10257, de 10 de julho de 2018**. Vigência Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Forense, 2016.

GIGLIO, Germana de Mattos Brito GÓes. **A desapropriação e o reassentamento involuntário em decorrência de construção de obras hídricas: Análise e proposta de regulamentação legal (O caso do Estado do Ceará)**. 2014. 100 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão de Recursos Hídricos, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Cap. 100. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/11338/1/2014_dis_gmbggiglio.pdf>. Acesso em: 24 out. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). MUNIC 2017: 48,6% dos municípios do país foram afetados por secas nos últimos 4 anos. **IBGE Notícias**, out. de 2018. Disponível em: <http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21636-munic-2017-48-6-dos-municipios-do-pais-foram-afetados-por-secas-nos-ultimos-4-anos>. Acesso em: 14/11/2018.

LIMA, Maria Eugênia Wanderley. **O direito à moradia no contexto do megaevento Copa do Mundo 2014, no Brasil: O caso do loteamento são francisco (camaragibe-pe)**. 2015. 120 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/25383/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Maria%20Eug%C3%AAnia%20Wanderley%20Lima.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2018.

LINS JÚNIOR, Haroldo Alves. **Reassentamento Urbano: Um Estudo de Caso**. 2006. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública e Políticas Sociais, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <<http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/327/2/FJP05-000307.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 18. ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

PINHEIRO, Renata Peixoto. **Desapropriação para fins urbanísticos em favor de particular**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH). **Dados colhidos para SETOR?**. Natal/RN, 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Súmula 119, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/11/1994, **DJ 16/11/1994 p. 31143**.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Súmula 652**: Não contraria a Constituição o art. 15, § 1º, do Decreto-lei 3365/1941 (Lei da desapropriação por utilidade pública).

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito Das Coisas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.